

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, mengatur bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasar hukum. Pandangan Aristoteles tentang negara hukum, bahwasanya “Negara hukum ialah negara *polis* dimana segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*Ecclesia*), dapat dimaknai bawasanya seluruh warga negaranya memiliki keikutsertaan dalam urusan penyelenggaraan negara (Sumartini Dkk, 2022:224-242). Hal ini termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Salah satu instrumen hukum penting dalam perlindungan lingkungan adalah peraturan mengenai kehutanan, yang bertujuan menjaga kelestarian kawasan hutan, termasuk kawasan hutan konservasi (Kusnadi dkk. 1988:153). Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, telah menetapkan larangan tegas terhadap peralihan fungsi kawasan hutan konservasi untuk tujuan selain kehutanan.

Asas Hukum Tata Negara sepenuhnya bersumber dari Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum positif dan mengatur mengenai asas-asas dan pengertian pengertian dalam penyelenggaraan Negara (Ragawino. 2007:29). Salah satu asas hukum tata negara yang memiliki pertautan dengan faham *The rule of law* adalah asas negara hukum (Qamar Dkk, 2023:201-222). Setelah UUD 1945 dilakukan amandemen keempat pada tahun 2002, maka telah ditegaskan dalam pasal

1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa:

“ Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan UUD 1945”.

Atas ketentuan yang tegas di atas maka setiap tindakan perbuatan pemerintah harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum (Thahira, 2020:260-247). Pemerintah beserta alat-alat negara tidak diperbolehkan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam negara hukum, hukumlah yang menjadi panglima tertinggi dalam penyelenggaraan Negara dengan kata lain yang memimpin dalam penyelenggaraan Negara adalah hukum, “*law as a tool of social engeneering*”, hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat (kusumaatmadja , 2002:14).

Salah satu persoalan hukum ketatanegaraan yang kerap terjadi terkait hubungan pemerintah dan masyarakat adalah kepatuhan hukum pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan. Terutama perihal komitmen pemerintah Indonesia dalam melakukan perlindungan atas keutuhan kawasan hutan sebagaimana telah di amanatkan dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang juga merupakan implementasi dari pada prinsip-prinsip perlindungan lingkungan hidup yang tertuang dalam Deklarasi *Stockholm 1947* yang telah diratifikasi pemerintah melalui Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perlindungan Lingkungan Hidup. Kemudian di perbarui pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang masih berlaku hingga saat ini meskipun ada beberapa perubahan yang di atur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022

tentang Cipta Kerja (PPID MENLHK : 2022). Menurut penelitian Ilmadiani dan Salim pemerintah diduga melakukan pembangunan proyek strategis nasional pada areal kawasan hutan konservasi dengan landasan pengembangan infrastruktur yang di tujukan dalam rangka pengembangan perekonomian (Ilmadiani Dkk, 2024:48). Landasan pengembangan ekonomi yang didasarkan pada pengembangan infrastruktur yang berdiri atas pandangan bahwasanya ketersediaan infratrktstur akan berdampak pada peningkatan nilai komsumsi, produktivitas tenaga kerja, akses lapangan kerja, dan peningkatan kemakmuran secara meluas, hal tersebut berjalan lurus dengan stabilitas ekonomi makro (Azuwandri, dkk. 2019:54).

Permasalahan pengembangan infrastruktur yang mengalih fungsikan kawasan hutan konservasi tercermin dalam kasus pembangunan Jalan Tol Balikpapan-Samarinda yang diduga mengalih fungsikan kawasan konservasi Tahura Bukit Soeharto. Pengalih fungsian kawasan hutan konservasi menjadi diluar fungsi aslinya sebagai kawasan hutan konservasi dapat dimaknai sebagai pelanggaran atas ketentuan terkait perlindungan kawasan hutan konservasi yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 serta menciderai tujuan konservasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990.

Salah satu permasalahan hukum yang sangat menarik dalam konteks pembangunan proyek strategis nasional di Indonesia adalah kecenderungan pemerintah menggunakan celah dalam peraturan perundang-undangan yang mengandung konflik norma. Dalam praktiknya, celah tersebut muncul ketika terdapat pasal-pasal yang saling bertentangan dalam satu peraturan atau antara peraturan yang setingkat maupun berbeda tingkat. Fenomena ini terlihat nyata

dalam kasus pembangunan Jalan Tol Balikpapan–Samarinda, di mana pemerintah diduga memanfaatkan ketidaksinkronan antara norma yang mengatur perlindungan kawasan hutan konservasi dengan ketentuan yang memperbolehkan penggunaan kawasan tersebut untuk kepentingan strategis. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar terkait konsistensi hukum dan komitmen pemerintah terhadap perlindungan lingkungan, khususnya kawasan hutan konservasi yang secara hukum seharusnya dilindungi secara ketat.

Sebagaimana dijelaskan oleh Ilmadiani dan Salim (2024:54), konflik norma tersebut dimanfaatkan sebagai dasar legalitas untuk merubah peruntukan fungsi kawasan konservasi dalam pembangunan infrastruktur. Hasil wawancara mereka bersama Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah IV Samarinda mengungkapkan bahwa pembangunan Jalan Tol Balikpapan–Samarinda dipandang sebagai proyek yang memiliki nilai strategis nasional, sehingga harus tetap dilaksanakan tanpa terkecuali, termasuk pada kawasan yang berada di dalam Tahura Bukit Soeharto. Pandangan ini mencerminkan adanya paradigma pembangunan yang menomorsatukan kepentingan ekonomi dan infrastruktur, bahkan jika harus mengorbankan kawasan yang secara hukum telah ditetapkan sebagai hutan konservasi. Keputusan tersebut menunjukkan lemahnya posisi hukum lingkungan dalam proses pengambilan kebijakan strategis, serta memperlihatkan bagaimana konflik norma dapat dimanfaatkan untuk mengesahkan tindakan yang secara prinsip bertentangan dengan perlindungan hukum lingkungan hidup.

Mengakomodir kebutuhan tersebut maka dilaksanakan mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan dengan dasar Pasal 19 Undang-undang

Nomor 41 Tahun 1999. Namun dalam Ketentuan Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Juncto Pasal 36 Angka 14 Ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 menerangkan ketentuan yang berlainan yang malah melarang perubahan fungsi kawasan hutan pada hutan konservasi. Konsekuensi dari konflik norma yang terjadi pada peraturan perundang-undangan turut berpengaruh pada penerapan suatu peraturan, bahkan berdampak pada peraturan lainnya yang akan terus menjadi persoalan dikedepanya jika tidak ada amandemen ataupun adanya ketetapan khusus yang bersifat *inkrah* yang memutuskan diamana kebijakan yang adil dapat diputuskan.

Salah satu bentuk permasalahan dalam pengelolaan kawasan hutan di Indonesia terletak pada penyalahgunaan tafsir terhadap peraturan perundang-undangan oleh pemerintah, khususnya dalam konteks pengalihan fungsi kawasan hutan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan secara eksplisit mengatur perlindungan terhadap kawasan hutan, termasuk kawasan konservasi, yang seharusnya memiliki perlindungan hukum yang kuat dan tidak dapat dialihfungsikan secara sembarangan. Namun, dalam praktiknya, ketentuan dalam undang-undang ini sering disalahartikan dan dijadikan dalih untuk kepentingan pembangunan, khususnya proyek-proyek strategis nasional. Tindakan tersebut jelas bertentangan dengan semangat konservasi yang diusung oleh undang-undang tersebut, sehingga menimbulkan konflik antara kepentingan pembangunan dan perlindungan lingkungan.

Permasalahan ini semakin kompleks dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam yang justru menimbulkan konflik norma dengan Undang-Undang

Nomor 41 Tahun 1999. Secara khusus, konflik tersebut terletak pada Pasal 19 Ayat (1) Huruf c Peraturan Pemerintah ini, yang memberikan celah bagi pemanfaatan kawasan konservasi untuk pembangunan sarana yang dianggap penting oleh pemerintah. Ketentuan tersebut tidak sejalan dengan prinsip utama perlindungan kawasan konservasi dalam undang-undang di atasnya, dan membuka ruang legitimasi terhadap eksploitasi kawasan konservasi yang seharusnya dilindungi secara ketat. Ketidaksesuaian ini menunjukkan lemahnya sinkronisasi antara peraturan pelaksana dan norma dasar dalam undang-undang.

Lebih lanjut, ketidaksesuaian norma tersebut tercermin dalam praktik implementasi di lapangan, salah satunya pada kasus perubahan fungsi kawasan Taman Hutan Raya (Tahura) Bukit Soeharto di Provinsi Kalimantan Timur. Melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 1231 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kehutanan No. 577/Menhut-II/2009, pemerintah menetapkan perubahan pada kawasan Tahura Bukit Soeharto seluas 64.814,98 hektare yang terletak di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Dalam konsideran keputusan tersebut, secara eksplisit dirujuk Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 sebagai landasan hukum. Hal ini memperkuat indikasi bahwa PP 28/2011 dijadikan pembenar hukum atas pengalihan fungsi kawasan konservasi yang bertentangan dengan prinsip perlindungan dalam UU Kehutanan.

Dengan adanya rujukan tersebut, terlihat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 digunakan sebagai instrumen untuk melegitimasi pengurangan fungsi konservasi pada kawasan hutan yang seharusnya dilindungi secara ketat. Praktik ini bukan hanya menunjukkan konflik norma antara peraturan

perundang-undangan, tetapi juga menjadi cerminan dari lemahnya komitmen terhadap prinsip-prinsip perlindungan lingkungan yang berkelanjutan. Penggunaan peraturan turunan untuk mengaburkan norma perlindungan dalam undang-undang memperlihatkan inkonsistensi dalam kebijakan kehutanan nasional, yang pada akhirnya dapat mengancam keberlanjutan ekosistem hutan dan keberlangsungan fungsi lingkungan hidup yang menjadi hak konstitusional seluruh warga negara.

Adapun bunyi ketentuan dari Pasal 19 Ayat (1) Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 terkait “Blok Lainnya”, yang dalam Penjelasan Pasal demi Pasal, Pasal 19 Ayat (1) Huruf C yang menerangkan:

“Blok khusus merupakan bagian dari KPA yang diperuntukan bagi pemukiman kelompok masyarakat dan aktifitas kehidupannya dan/atau bagi kepentingan pembangunan sarana telekomunikasi dan listrik, fasilitas transportasi, dan lain- lain yang bersifat strategis.”

Ketentuan hukum tersebut sah dianggap sebagai landasan hukum melakukan sebuah kebijakan dalam melaksanakan proyek jika merujuk pada norma hukum positif yang berlaku (Sari Dkk, 2024:21). Namun perlu diingat meskipun proyek strategis tersebut dijamin pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011, dalam peraturan tertinggi diatasnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Juncto Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 melarang penggunaan kawasan hutan yang berstatus konservasi untuk digunakan diluar kepentingan kehutanan.

Dibalik banyaknya pro dan kontra akan permasalahan pemerintah memanfaatkan kecacatan norma hukum untuk melakukan peralihan kawasan hutan konservasi dengan maksud dirubah untuk kepentingan pembangunan proyek strategis. Maka peneliti mepertanyakan komitmen pemerintah sebelumnya terkait

usahanya untuk melakukan perlindungan kawasan hutan terutama hutan konservasi perlu di pertanyakan. serta, penulis mengingatkan pemerintah hendaknya menaati peraturan hukum yang dibuatnya sendiri atas perlindungan kawasan hutan konservasi. Berdasarkan temuan tersebut kiranya perlu adanya pemerbaikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 agar kedepanya tidak terjadi konflik norma dengan peraturan diatasnya sehingga pemerintah tidak dapat memanfaatkan kecacatan norma hukum untuk memaksakan melakukan proyek pembangunan yang dianggap bersifat strategis pada kawasan hutan konservasi.

Permasalahan akan difokuskan pada penelitian yang membahas mengenai kecacatan norma hukum yang ada pada ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 terkait “Blok Lainnya”, terutama yang tertuang dalam Penjelasan Pasal demi Pasal, Pasal 19 Ayat (1) Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 yang menerangkan tentang “frasa blok khusus untuk kepentingan bersifat strategis”, yang kerap digunakan sebagai dalih oleh pemerintah untuk melakukan perubahan pada kawasan hutan konservasi. Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut untuk menulis dalam bentuk skripsi dengan judul “**Analisis Hukum Terhadap Alih Fungsi Kawasan Hutan Konservasi Melalui Perubahan Blok Perlindungan Menjadi Blok Khusus Untuk Kepentingan Strategis**”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang diatas, penulis memberikan identifikasi masalah yang nantinya akan digunakan sebagai bahan penelitian sebagai berikut:

1. Tingginya tingkat alih fungsi hutan di Indonesia salah satu faktornya

Penguatan Asas Negara Hukum dalam Perlindungan Lingkungan.

2. Konflik Norma dalam Peraturan Perundang-undangan. Terdapat konflik antara peraturan yang melarang pengalihan fungsi kawasan konservasi dengan ketentuan lain yang membuka celah penggunaan kawasan konservasi untuk proyek strategis nasional. Contoh konflik ini terlihat pada PP No. 28 Tahun 2011 vs UU Kehutanan dan UU Konservasi.
3. Praktik Pengalihan Fungsi Kawasan Hutan Konservasi. Kasus pembangunan Jalan Tol Balikpapan–Samarinda di kawasan Tahura Bukit Soeharto mencerminkan lemahnya implementasi perlindungan hukum lingkungan dan dugaan penyalahgunaan celah hukum demi kepentingan pembangunan infrastruktur.
4. Penyalahgunaan Tafsir Hukum oleh Pemerintah.
5. Lemahnya Sinkronisasi dan Komitmen terhadap Perlindungan Lingkungan. Penggunaan peraturan pelaksana seperti PP No. 28 Tahun 2011 untuk mengesahkan tindakan yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya menunjukkan lemahnya komitmen terhadap prinsip perlindungan lingkungan serta menciptakan ketidakpastian hukum di bidang kehutanan.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam melakukan penelitian karya tulis yang bersifat ilmiah perlu adanya penegasan mengenai batasan ruang lingkup permasalahan yang akan di lakukan pengkajian, perihal demikian sangat penting dilakukan untuk menghindari adanya pembahasan yang menyimpang dari pokok-pokok permasalahan yang dikaji yang berdampak kepada tidakobyektifan dari penelitian itu sendiri dan menghasilkan

analisa yang cacat. Maka dari itu penulis membatasi batasan kajiannya pada analisa perlindungan hukum dan kesesuaian konflik norma pada Pasal 19 Ayat (1) Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 KSA dan KPA yang berakibat pada peralihan fungsi hutan dengan dalih mekanisme peralihan blok atau zona perlindungan menjadi blok atau zona khusus untuk kepentingan strategis yang bertentangan dengan peraturan perlindungan kawasan hutan konservasi.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Kawasan Hutan Konservasi yang Digunakan untuk Proyek Strategis Pemerintah dapat di Berikan?
2. Bagaimana Akibat Hukum Makna frasa ‘blok khusus’ pada Pasal 19 Ayat Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 yang dapat Menimbulkan konflik Perizinan dengan Aturan Perlindungan Kawasan Hutan Konservasi?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Penelitian ditujukan dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan terutama perihal perlindungan lingkungan hidup khususnya mengkaji terkait analisa yuridis pada Pasal 19 Ayat (1) Huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 dengan menganalisis makna frasa “blok khusus yang berkaitan dengan kepentingan strategis” dimana pasal tersebut sangat bertentangan dengan norma-norma hukum di atasnya. Dampak dari pada pertentangan norma tersebut kerap

menimbulkan ketidakpastian hukum terkait perlindungan kawasan hutan konservasi dan pada tahap praktik pelaksanaan kebijakan, adanya konflik norma yang ada kerap digunakan sebagai celah oleh pemerintah ataupun semua pihak yang berambisi merubah kawasan hutan diluar fungsi peruntukannya yang diatur dalam ketentuan hukum.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui dan melakukan analisa bagaimana pelaksanaan perlindungan kawasan hutan konservasi secara hukum.
- b. Untuk mengetahui dan melakukan analisa apa saja penyebab tingginya tingkat alih fungsi pada kawasan hutan konservasi sehingga dapat ditemukan solusi untuk penguatan norma hukum perlindungan hutan konservasi.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dirumuskan menjadi dua manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Dengan hasil dari pada penelitian ini penulis mengharapkan dapat meberikan manfaat sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori maupun konsep-konsep dalam proses penegakan hukum ketatanegaraan yang berkaitan dengan perlindungan kawasan hutan konservasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis, Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan jawaban atas permasalahan-permasalahan sejenis yang mungkin muncul di kemudian hari.

- b. Bagi Pemerintah, Sebagai pertimbangan dan evaluasi agar pemerintah memperhatikan aspek perlindungan hutan dalam menyusun suatu program dan proyek yang bersifat strategis sehingga tidak bertentangan dengan norma hukum perlindungan lingkungan terutama kawasan hutan konservasi KSA dan KPA serta memperhatikan hak-hak masyarakat sekitar area terdampak pembangunan.
- c. Bagi Masyarakat, Memberikan wawasan dan pemahaman kepada seluruh unsur masyarakat untuk memahami hukum ketatanegaraan terkait peraturan perlindungan kawasan hutan konservasi KSA dan KPA, serta dapat ikut berperan aktif dalam upaya perlindungan lingkungan terutama hutan karena menyangkut hajat, hidup dan kesejahteraan masyarakat itu sendiri

